



Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (y II)

José Ignacio Torreblanca *

Tema: Balance de la negociación en torno al presupuesto de la Unión Europea para el período 2007-2013 alcanzado en Bruselas el 17 de diciembre de 2005

Resumen: Las negociaciones de las perspectivas financieras 2007-2013 se han desarrollado en un contexto político y económico sumamente adverso. Por un lado, la crisis económica imperante en la zona euro se ha traducido en una enorme presión sobre el presupuesto comunitario, que ha sufrido un recorte muy significativo en su cuantía global. Por otro, el espectacular crecimiento económico de España en el último decenio y la reciente ampliación al Este han situado a nuestro país muy cerca de la media comunitaria en términos de renta. La combinación de estos tres efectos explica en último término por qué el saldo español con la Unión Europea se va a reducir tan notablemente en el período 2007-2013. Con todo, el éxito negociador de España es indudable: el saldo global del período continuará siendo positivo para España; el Fondo de Cohesión se prorrogará para tener en cuenta el llamado “efecto estadístico de la ampliación”; las regiones más desfavorecidas de España continuarán recibiendo fondos (aunque éstos se reducirán de forma gradual); la Unión se implicará más aún en el control de los flujos migratorios; y, por último, se ha logrado la creación de un fondo tecnológico específico para España, algo inédito en la historia comunitaria. Todo ello se ha logrado mediante una labor diplomática muy tenaz, que arranca desde muy atrás, y cuyo mayor éxito ha sido cambiar completamente el planteamiento de las negociaciones, marcadas inicialmente por una alianza de los contribuyentes netos contra España, hacia un contexto más favorable en el que España ha logrado el apoyo y comprensión a sus demandas por parte de los tres grandes contribuyentes al presupuesto (Alemania, Francia y el Reino Unido)

Análisis:

Un contexto sumamente adverso

El 19 de abril de 2001, el Gobierno español presentaba al Consejo de la Unión el memorando “Política Regional y la Ampliación” en el que señalaba el deseo de España de dar una solución al problema generado por el llamado “efecto estadístico” de la ampliación. El memorando señalaba cómo la entrada de una serie de países menos prósperos que España tendría como efecto elevar automáticamente la renta *per cápita* de algunas regiones españolas por encima del 75% de renta media comunitaria y, muy probablemente, de España en su conjunto por encima del 90%. Todo ello suponía que seis de las doce regiones españolas que entonces se beneficiaban de los fondos estructurales (Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Ceuta y Melilla)

* Investigador Principal, Real Instituto Elcano

dejarían de tener acceso a dichos fondos, a la par que España dejaría de ser elegible para recibir el fondo de Cohesión. El llamado “efecto estadístico” supondría unas pérdidas que se estimaban del orden de 12.400 millones de euros en concepto de Fondos de Cohesión y 2.400 millones en fondos estructurales. El coste del efecto estadísticos de la ampliación venía así a cifrarse en unos 14.800 millones de euros (véase S. Sosvilla y J.A. Herce, *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo nº 52/2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/141.asp>).

La reacción de nuestros socios comunitarios fue furibunda ya que, sin entrar en el fondo de los argumentos expuestos por España, se interpretó la posición de España como una amenaza de veto a la ampliación. España optó entonces por aparcar temporalmente la cuestión, no sin hacer notar su preocupación por el hecho de que, independientemente del efecto estadístico en sí, al contrario de lo establecido en lo referente a los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión no preveía mecanismos transitorios de salida (*phasing-out*).

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2003, inmediatamente después del fallido Consejo de Bruselas en el que la cuestión del peso de los votos de España (y, subsidiariamente, de Polonia) impidió concluir satisfactoriamente las negociaciones de los Estados miembros en torno al proyecto de Constitución Europea, y en un contexto marcado por las fuertes desavenencias entre los Quince como consecuencia de la guerra de Irak, los seis “contribuyentes netos” (Alemania, Reino Unido, Francia, Holanda, Austria y Suecia) dirigieron una carta al Presidente de la Comisión, Romano Prodi, expresando sus deseos de que, en la elaboración de la propuesta de presupuestos para el período 2007-2013, la Comisión rebajara el techo de gasto al 1% de la RNB comunitaria (Comisión IP/03/1731).

Como se desprendía de las simulaciones realizadas en España, la fijación en el 1% del techo de gasto presupuestario convertía la negociación presupuestaria en lo que técnicamente se denomina “un juego de suma cero”: así, de no mediar un cambio, la ampliación de la Unión se resolvería trasladando todo el dinero que recibía el Sur de Europa a los nuevos miembros de Europa central y oriental. Sin embargo, por más que la Comisión rechazara de plano la propuesta y en el mes de enero de 2004 presentara una propuesta presupuestaria de los contribuyentes netos y situara el techo de gasto en el 1.24%, la falta de sintonía entre España y la Comisión impidió que ésta incluyera en el borrador de presupuestos medidas de transición para el Fondo de Cohesión. En consecuencia, debido a la determinación de los contribuyentes netos se puso pronto en evidencia que la negociación presupuestaria que se avecinaba iba a ser la más crucial de las habidas en los veinte años de pertenencia de España a la Unión.

La “tijera” presupuestaria

Al negar los contribuyentes netos tanto los recursos adicionales para financiar la ampliación como compensación alguna en razón del efecto estadístico, España se veía aislada, teniendo ante sí la incómoda e impopular decisión de vetar en solitario el presupuesto de la Unión o, alternatively, asumir unas pérdidas muy costosas en términos políticos y económicos. Como se hizo público en su momento, de acuerdo con las propuestas de la Comisión, sumando los efectos estadísticos y de crecimiento o convergencia natural, España acumularía unas pérdidas de aproximadamente 23.000 millones de euros durante el período 2007-2013. Al mismo tiempo, en razón de su diferencial de crecimiento, sus contribuciones al presupuesto prácticamente se triplicarían, desde los 6.500 millones de euros del año 2000 a los 16.000 millones previstos para el año 2013.

Tabla 1. Saldo presupuestario de la pertenencia de España a la UE (en millones de euros, precios de 2004)

	Contribuciones de España	Aportaciones de la UE	Saldo presupuestario
1986	1.451,44	1.341,51	-109,93
1987	1.707,76	2.159,27	451,51
1988	2.624,45	4.500,38	1.875,94
1989	3.157,75	5.146,03	1.988,29
1990	3.830,07	5.052,58	1.222,52
1991	5.204,55	8.913,88	3.709,33
1992	5.773,49	8.692,32	2.918,82
1993	6.347,01	9.679,04	3.332,04
1994	6.640,26	9.507,46	2.867,20
1995	4.856,24	13.819,80	8.963,56
1996	5.627,72	12.580,50	6.952,78
1997	6.698,48	12.883,40	6.184,93
1998	6.330,53	13.467,81	7.137,28
1999	5.912,16	12.332,36	6.420,20
2000	7.559,83	12.460,76	4.900,92
2001	7.412,41	13.439,39	6.026,98
2002	8.658,53	16.190,10	7.531,57
2003	8.734,56	17.330,86	8.596,30
2004	9.275,14	16.179,46	6.904,32
2005	9.854,29	15.330,33	5.476,04
Total	117.656,66	211.007,25	93.350,59

Fuente: Herce y Sosvilla 1986-1999 FEDEA, Mineco 2000-2004, Presupuestos generales del Estado 2005.

La consecuencia podía expresarse gráficamente en términos de una “tijera presupuestaria”: las contribuciones al presupuesto de la UE crecerían sostenidamente mientras que las aportaciones de la UE disminuirían. Así, en algún momento del período 2007-2013 ambas líneas se cortarían, marcando el punto de inflexión del cambio de estatus de España de receptor a contribuyente neto. Por tanto, el temor evidente no era que España pasara a ser contribuyente neto en algún momento entre el año 2007 y 2013, sino que lo hiciera en virtud del efecto estadístico y, especialmente, antes de haber logrado la convergencia real en términos de renta (véase C.T. Powell, J.I. Torreblanca y A. Sorroza, *Construir Europa desde España: los retos de la política europea de España*, Informe Elcano nº 2/2005, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/informe%20europa.pdf>).

En consecuencia, la situación se presentaba enormemente complicada ya que en los últimos años España venía recibiendo unas aportaciones de la Unión del orden del 1% de su PIB. Sin embargo, España se enfrentaba ahora a la perspectiva de sufrir un cese abrupto y repentino de transferencias comunitarias, que muy bien podría tener un efecto adverso sobre la economía española, especialmente en términos de productividad, empleo e inversión pública.

El saldo español bajo diferentes supuestos

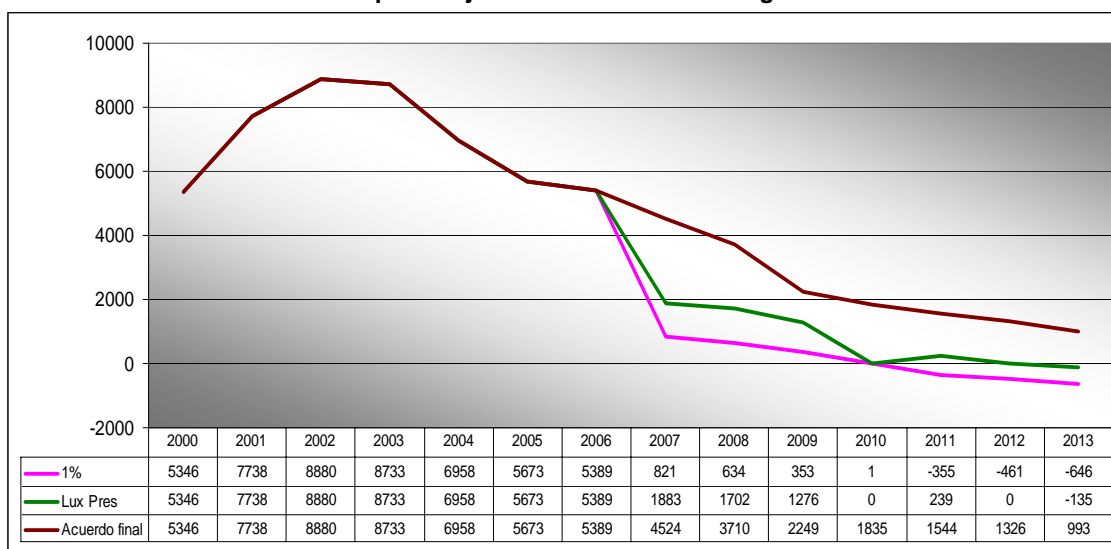
El escenario más adverso al que España hacía frente venía caracterizado por una fijación del nivel de gasto en el 1%, la supresión del Fondo de Cohesión y la pérdida de fondos regionales por la suma del efecto estadístico y de convergencia natural. Bajo este escenario, España sufriría una caída abrupta de fondos ya en el año 2007, pasando a convertirse en contribuyente neto en el período 2010-2011 (véase J.I. Torreblanca, *¿Adiós a los fondos?: claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la UE para 2007-2013*, Documento de Trabajo nº 21/2005, en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/204.asp>).

El segundo escenario más adverso se derivaba de la propuesta de la Comisión de enero de 2004. Aunque ésta elevaba el techo de gastos hasta el 1.24%, no incluía mecanismos de salida para el fondo de cohesión ni fondos de salida (*phasing-out*) lo suficientemente atractivos para España. Además, el saldo final para España se deterioraba como

consecuencia de un efecto no intencionado de la elevación de los compromisos de gasto en investigación y desarrollo de acuerdo con los objetivos de la Agenda de Lisboa: al asignarse estos fondos sobre la base de criterios de excelencia, que no geográficos, el retorno para España de este tipo de gastos suele ser negativo, lo que en este caso implicaba que un presupuesto elevado en gastos de innovación y desarrollo no necesariamente tenía que ser positivo para el saldo de España.

Frente a estos dos escenarios de partida, España logró que la propuesta de la Presidencia luxemburguesa (*negotiating box*) del 15 de junio incluyera una prórroga del Fondo de Cohesión de dos años cuantificada en el 68% y el 46% de lo recibido en el último año del período anterior (lo que suponía para España una cantidad de 1.200 millones de euros en 2007 y de 800 millones en 2008). Con todo, aunque en la propuesta luxemburguesa el saldo global para España mejoraba ligeramente, las simulaciones mostraban que, en cualquier caso, España también se convertiría en contribuyente neta en los años 2011-2012 (10090/05 CADREFIN 130).

Gráfico 1. Saldo financiero de España bajo diversos escenarios negociadores



Fuente: elaboración propia sobre datos oficiales.

Finalmente, en el acuerdo alcanzado en la madrugada del 17 de diciembre en Bruselas, bajo Presidencia británica (87643/05, versión provisional del 16 de diciembre), España lograba prorrogar el Fondo de Cohesión hasta el año 2013, logrando una cantidad global de 3.250 millones de euros, frente a los 2.000 de la propuesta luxemburguesa de junio. Además, España ha obtenido un refuerzo importante de 600 euros por desempleado para las regiones que salieran de los fondos estructurales tanto en razón del efecto estadístico como por crecimiento natural. De forma más importante, España ha logrado una compensación importantísima por medio de la creación de un Fondo Tecnológico que se aplicará exclusivamente en territorio español en el marco de los fondos FEDER. Finalmente, además de los apoyos adicionales a Canarias, Ceuta y Melilla, tampoco cabe olvidar que se ha instaurado un Fondo de Ajuste para la Globalización, cifrado en 500 millones de euros al año, del cual España también podrá beneficiarse para contrarrestar fenómenos como la deslocalización empresarial, así como una importante dotación para la nueva política migratoria y de vecindad de la Unión, que también beneficiará especialmente a España.

En total, sumando los pagos pendientes de los presupuestos anteriores, se estima que España va a recibir unos 27.300 millones de euros en fondos estructurales y de cohesión, a lo que habrá que sumar aproximadamente 44.120 millones de euros en concepto de

ayudas directas y subvenciones agrícolas, así como otros 19.017 millones de euros resultantes de la participación de España en otras políticas de la Unión. Dada la mayor prosperidad relativa de España, sus contribuciones al presupuesto de la Unión aumentarán una media de 1.800 millones de euros al año (prácticamente lo que España venía recibiendo anualmente en concepto de fondos de cohesión), lo que significa que las contribuciones de España al presupuesto de la Unión pasarán de 61.285 millones de euros a 74.265 millones.

Así, eliminado los créditos ya comprometidos provenientes del presupuesto anterior, se estima que el acuerdo final dejará a España con un saldo positivo de entre 5.000 millones y 6.000 millones de euros. Como se observa en el Gráfico 1, la caída en el saldo neto español es un fenómeno que, por las razones expuestas anteriormente, ya se está comenzando a manifestar en las actuales perspectivas financieras 2000-2006. Por ello, lo que se jugaba en esta negociación no era si el saldo caería o no sino cuánto y cuándo lo haría.

Si como se afirma en las cifras oficiales, el saldo correspondiente al período 2007-2013 permitirá cerrar el período con un signo positivo, nos encontramos, como se indicaba al comienzo de este análisis ante un escenario muy satisfactorio ya que España seguirá siendo un receptor neto de fondos aún cuando, previsiblemente, en el año 2013 haya superado con creces la renta media comunitaria. Todo ello, además, sin que las regiones afectadas por el efecto estadístico de la ampliación tengan motivos reales de preocupación ya que existen mecanismos transitorios suficientes para asegurar la gradualidad de las ayudas. Además, el Fondo de Cohesión, al no estar vinculado a una región concreta, permitirá que el Estado central complemente eficazmente las necesidades más acuciantes allí donde vayan surgiendo.

¿Financiando la ampliación o contribuyendo al presupuesto?

Entre 1986 y 2006, España habrá contribuido con 117.600 millones de euros al presupuesto de la UE y habrá recibido 211.000 millones. El saldo neto resultante sería por tanto 93.300 millones (en precios de 2004) lo que supone que por cada euro que España ha aportado a las arcas comunitarias ha recibido 1.85 euros de retorno. Esto supone una transferencia neta del 0.83% del PIB de España cada año durante veinte años o, lo que es lo mismo, que cada español habrá recibido 129.9 euros de la UE cada año desde 1986. Según diversos estudios realizados, los fondos europeos han elevado la tasa de crecimiento del país una media de 0,4 puntos anuales, lo que se ha traducido en el sostenimiento de unos 300.000 empleos anuales. Se explica así que cuando España entró en la Unión, su renta media fuera del 72%, pero que veinte años más tarde su renta se situara en el 97,6%, habiendo prácticamente alcanzado la media comunitaria. Que España se convierta en contribuyente neto al presupuesto es, por tanto, inevitable a medio plazo, máxime cuando los nuevos socios se mantienen en niveles de renta muy inferiores a los de España. Por esa razón, que el presupuesto de la Unión dedique 150.000 millones de euros a financiar a los Estados miembros es desde luego una muy buena noticia.

Se dice que España va a pagar un coste desproporcionado de la ampliación, pero no es cierto. En primer lugar, España ha logrado algo que incluso puede ser discutible desde el punto de vista de la equidad presupuestaria porque es más que probable que durante el período 2007-2013 España supere la renta media comunitaria (UE-27) y, sin embargo, continúe siendo un receptor neto de fondos.

En segundo lugar, uno no puede contar el dinero que recibe de la misma manera que el dinero con el que contribuye: el hecho de que España deje de recibir 27.000 millones de euros en fondos estructurales por haber superado sus regiones el umbral del 75% de renta media comunitaria no puede ser concebido como una "pérdida" (sería como

considerar que una persona que deja de recibir el subsidio de desempleo por haber encontrado un empleo ha incurrido en una pérdida). Objetivamente, además, cualquier región está mejor por encima del 75% y sin fondos que por debajo del 75% y con fondos.

Y, en tercer lugar, al igual que es lógico que el ahorro que revierte en la UE porque un número de regiones españolas ha superado el umbral del 75% se destine a Europa Central y Oriental, también lo es que se destinen a esa región las nuevas aportaciones que hace España al presupuesto comunitario en función del crecimiento de su economía (aproximadamente 13.000 millones de euros). Lo contrario (que el dinero fuera a los Estados miembros más prósperos) carecería de sentido.

Ciertamente, la ampliación va a costar 150.000 millones de euros sólo en fondos estructurales y de cohesión, pero no se puede afirmar que España vaya a pagar 40.000 millones de esa factura puesto que la pérdida del saldo español se produce, como se ha dicho, por el efecto combinado de la convergencia natural de un gran número de regiones y el incremento del PIB de España en los últimos años. En consecuencia, resulta simplista y erróneo afirmar que la caída del saldo español significa que España va a contribuir desproporcionadamente a financiar la ampliación.

En estas circunstancias, no parece realista pensar que España tuviera margen para ni siquiera pensar en la posibilidad de vetar los presupuestos: los que poseen derecho de veto en una negociación presupuestaria son los que contribuyen, no los que reciben. No en vano, la negociación ha sido resuelta entre británicos, alemanes y franceses, tres países que representan más del 50% de la economía europea y que prácticamente sostienen la Unión Europea con sus contribuciones.

Conclusión: España, como todos los Estados miembros de la Unión, contribuye al presupuesto en función de su PIB. Por tanto, su contribución, como la de los demás, es plenamente equitativa. Como resulta, además, que su renta *per cápita* se sitúa en torno a la media europea, es lógico que la contribución de España esté prácticamente equilibrada en términos de saldos. España no puede, en consecuencia, caer ahora en una filosofía de saldos fiscales netos que tanto ha criticado en el ámbito europeo y, particularmente, en el ámbito nacional.

Al cierre de las negociaciones ha seguido el inevitable cruce de acusaciones entre Gobierno y oposición en torno al significado y magnitud real de los acuerdos alcanzados. El debate entre argumentos y la contrastación de datos constituye un aspecto esencial en una democracia, como también lo es la capacidad de los gobernados de hacer responsables a sus gobernantes por el manejo de las cuentas públicas. Ello requiere a su vez que los ciudadanos dispongan de una información veraz y ajustada que les permita llegar a sus propias conclusiones. Desgraciadamente, en la situación actual, tal y como se resuelven las negociaciones presupuestarias en la Unión Europea, las posibilidades de contrastar los supuestos y exactitud de las estimaciones que se manejan por parte de los Gobiernos son escasas, cuando no inexistentes.

No es de extrañar, por tanto, que se produzcan discusiones acerca de lo realmente logrado por cada Estado en la negociación. Por un lado, el acuerdo alcanzado en la madrugada del día 17 está redactado en un lenguaje técnico sólo comprensible para una selecta minoría (véase el documento 15914/05 del Consejo al que hace referencia las Conclusiones del Consejo en su punto 6). Por otro, ni los Gobiernos ni la Comisión Europea ponen a disposición de la prensa ni de los expertos los programas con los que se llevan a cabo las simulaciones de los saldos potenciales que arroja una u otra propuesta de negociación. En una Unión Europea sumida en una profunda crisis de confianza ciudadana, predicar la transparencia no es suficiente, también hay que practicarla.

Un segundo aspecto relevante tiene que ver con la puesta en contexto de los datos que estos días aparecen ante nosotros. Es indudable que las magnitudes del presupuesto pactado en la madrugada del sábado (862.363 millones de euros) justifican el esfuerzo negociador así como la atención de la prensa y los ciudadanos. No obstante, hay que recordar que los presupuestos europeos, al estar situados en un techo tan bajo, apenas el 1%, son sólo una pequeña parte de la economía europea. Estos días se discute mucho acerca de las cuantías del Fondo de Cohesión. España recibirá en 2005 aproximadamente unos 1.790 millones de euros por este concepto, una cifra similar a nuestro déficit comercial de un solo mes con la Unión Europea. En el mismo sentido, el saldo presupuestario de España con la Unión Europea en el año 2005 será de aproximadamente 5.476 millones de euros, una cantidad inferior a la que el BBVA estaba dispuesto a pagar este otoño por el Banco Nazionale del Lavoro en Italia. Por ello, en la discusión acerca de las cifras reales del saldo presupuestario alcanzado para el período 2007-2013 convendrá recordar que los fondos son importantes precisamente porque hay detrás un mercado interior que funciona y que es el que, en definitiva, genera las oportunidades de prosperidad que todos los Estados miembros buscan aprovechar. En el caso de España, durante los últimos veinte años, los fondos estructurales han sido fundamentales para ayudar a completar la modernización del país. Sin embargo, tan decisivos como los fondos ha sido la existencia de una voluntad de lograr dicha modernización. Cuando el Reino Unido entró en la Unión en 1973 era el segundo miembro más pobre en términos de renta *per cápita*; hoy es el segundo más próspero y sus contribuciones netas al presupuesto para el período 2007-2013 rondarán los 62.000 millones de euros. En el mismo sentido, el reto para España en el período 2007-2013 es lograr alcanzar y superar con creces la renta media comunitaria y situarse a la cabeza de la Unión.

José Ignacio Torreblanca
Investigador Principal, Real Instituto Elcano